

EL NUEVO ORDEN MUNDIAL DE LA TRIBU OPULENTE

Antonio Remiro Brotóns*

SUMARIO: I. UN NUEVO ORDEN REGRESIVO. II. UN NUEVO ORDEN GRUPAL BAJO LA HEGEMONÍA DE ESTADOS UNIDOS. III. UN NUEVO ORDEN INTERVENCIONISTA Y REPRESIVO. IV. UN NUEVO ORDEN DISCRIMINATORIO. V. UN NUEVO ORDEN TRAMPOSO. VI. UN DERECHO INTERNACIONAL UNIVERSAL, UNA SOCIEDAD INSTITUCIONALIZADA Y DEMOCRÁTICA. VII. REFLEXIÓN FINAL.

En el último tercio del siglo XIX las *naciones civilizadas* recibieron el soplo de un deber sagrado y filantrópico y la doctrina iusinternacionalista colaboró, inocente o interesadamente, en la elaboración de los conceptos y categorías jurídico-políticas sobre los que se asentaron la dominación colonial y el imperialismo. Es probable que, de nuevo, por inocencia o por interés, nuevas levadas de especialistas y sus sucedáneos, animados por la estampa híbrida de monjes y soldados que ofrecen los gobiernos del primer mundo, se empeñen en la prédica del nuevo y discriminador orden de los escogidos, enfático en los principios humanitarios y descuidado en la creación y conservación de instituciones internacionales para servirlos, flamígero en la condena de los crímenes y saboteador de los tribunales internacionales que pudieran sentar en el banquillo a sus sacerdotes. Agotada la pesadilla socializadora el Derecho Internacional ha de retroceder a sus legítimos dueños, para ser el instrumento que canaliza ordenadamente sus intereses.

Así que en lugar de aprovechar la condena prácticamente unánime e inequívoca de los hechos criminales del 11 de septiembre de 2001 para ejercer el liderazgo del sistema multilateral cuyo eje son las Naciones Unidas, Estados Unidos ha acentuado el *unilateralismo* que había venido exhibiendo en los últimos años para satisfacer sus intereses o combatir las amenazas a su seguri-

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.

dad, animado por quienes de sitiadores de la Administración Clinton pasaron a ocupar la almendra del Ejecutivo¹.

En las páginas que siguen me propongo caracterizar críticamente el *Nuevo Orden* concebido por *el más poderoso* para, a continuación, auspiciar el desarrollo progresivo de un Derecho Internacional Universal en una sociedad pluralista, humanizada y más democrática e institucionalizada. Será inútil, pero de no hacerlo me vería abocado a asumir que el Derecho Internacional del siglo XXI es el Derecho de los Estados Unidos aplicado a sus provincias, más allá de las cuales sólo caben relaciones de fuerza con los pueblos bárbaros y salvajes.

I. UN NUEVO ORDEN REGRESIVO

La Administración de los Estados Unidos ha apostado por las políticas más sesgadas que se creían hasta hace poco patrimonio de la mal llamada *revolución conservadora*. En la medida en que sus patrocinadores se empeñan en hacer del *Nuevo Orden* un trasunto moral unilateral empapado de consideraciones políticas en el plano operativo, la juridicidad brilla por su ausencia. El hecho de que, después de decenios de examen en la Comisión de Derecho Internacional, se trate de poner en vía muerta el proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, que se renueven y extiendan las concepciones dualistas de las relaciones entre el Derecho Internacional y los Derechos estatales para evitar el escrutinio judicial interno sobre el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados, que prosperen las corrientes que no consideran los tratados fuente de obligaciones jurídicas o rehúsan sistemáticamente su eficacia directa, que se niegue la Carta de las Naciones Unidas como fundamento exclusivo de legitimación del uso de la fuerza, que se pretenda que las obligaciones de Estados Unidos con la ONU no prevalecen sobre las leyes del Congreso, o que se afirme que no hay institución de Naciones Unidas competente para juzgar las decisiones de política exterior y de seguridad nacional de los Estados Unidos, son expresiones de la regresión.

¹. Sobre el unilateralismo de los Estados Unidos antes del 11 de septiembre de 2001 me he ocupado en "Universalismo, Multilateralismo, Regionalismo y Unilateralismo en el Nuevo Orden Internacional", *Revista Española de Derecho Internacional* (REDI), vol. LI, 1999, nº 1, pp. 11-57. Sobre el crimen del 11 de septiembre de 2001, en "Los americanos no se preguntan en qué se equivocan", *Política Exterior* (PE), enero-febrero 2002, nº 85, pp. 111-124.

También lo son las leyes que amparan la coerción en países extranjeros para aprehender personas reclamadas por la justicia federal; la sustitución de la diplomacia por el recurso sistemático a las medidas de retorsión y a las represalias, incluso armadas; la inclinación irresistible a reemplazar las normas y las instituciones por los compromisos exclusivamente políticos; la legislación para auspiciar la libertad religiosa, que bajo su apariencia respetable trata de forzar la penetración del pensamiento reaccionario y manipulador de sectas y corrientes pseudo-religiosas de los Estados Unidos; las leyes (con consignación presupuestaria) urgiendo al Poder Ejecutivo a trasladar la representación diplomática a Jerusalén, a pesar de las resoluciones del Consejo de Seguridad, votadas en su día por los propios Estados Unidos, que rechazaron la decisión de Israel de proclamar su soberanía sobre Jerusalén Este... No menos regresiva es la desviación a mecanismos informales de inspiración plutocrática de competencias atribuidas a organismos multilaterales, provocando un grave retroceso en el proceso de institucionalización de la sociedad internacional.

Estados Unidos acumula, además, demasiados *noes* a formas de cooperación internacional que otros países, incluso sus más próximos aliados en Europa, apoyan. Estados Unidos ha dicho *no* al tratado de prohibición total de ensayos nucleares, *no* al protocolo para la verificación de la convención sobre prohibición de armas biológicas; *no* a la Convención Anti-Minas. También ha dicho *no* a los protocolos prohibitivos de la pena de muerte, siquiera a los menores de dieciocho años en las fuerzas armadas; a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia con base en las declaraciones facultativas previstas por el artículo 36.2 de su Estatuto, a las Órdenes de la misma Corte.

Añádanse todas las presiones para corregir a la baja las obligaciones incoadas, la adopción de textos más y más recortados para conseguir un *sí* que, luego, no siempre han encontrado la recompensa del voto, la firma o la ratificación norteamericana. Piénsese en el Protocolo de Kioto sobre control de emisión de gases de efecto invernadero, que Clinton firmó en el último minuto, pero Bush, hijo, anunció que no ratificará; en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, también firmado en el último suspiro, al que espera un similar destino; en el sedicente acuerdo por vía de *interpretación* de la Parte XI (relativa a la Zona Internacional de Fondos Marinos) de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, no consentido por Estados Unidos después de haber sido su principal muñidor; en las medidas para acabar con los paraísos fiscales... No contento con quedar al margen, ha hecho lo posible en muchos casos para que otros países siguieran sus pautas.

II. UN NUEVO ORDEN GRUPAL BAJO LA HEGEMONÍA DE ESTADOS UNIDOS

Bajo la primacía de Estados Unidos, se tiende a informalizar los centros de poder en grupos de Grandes Potencias, como el G-7² o el G-8³ o los *grupos de contacto* (como el de la antigua Yugoslavia) para situaciones concretas, haciendo de las instituciones internacionales meras herramientas de ejecución de sus decisiones. La voluntad hegemónica de los Estados Unidos es manifiesta y explícita⁴. Los inquilinos de la *Casa Blanca* son propensos a arrogarse la representación planetaria ("Estados Unidos y la sociedad internacional", "América y el mundo...") y en insistir en que "sólo Estados Unidos tiene estatura moral y medios" para conducirlo.

La *Nueva Agenda Transatlántica* (NAT), firmada en Madrid el 3 de diciembre de 1995, entre Estados Unidos y la Unión Europea, amén de expresar la autosatisfacción de la sociedad de las riberas atlánticas del hemisferio norte y una cierta proyección milenarista ("en el umbral de un nuevo siglo hay un nuevo mundo que tenemos que ordenar"), pudo implicar la constitución de un directorio sobre los pilares americano y europeo de la democracia capitalista desarrollada cuya armonía y recíproca devoción se repite tanto que acaba en sortilegio. De funcionar, su capacidad de movilización diplomática, política y económica puede ser formidable. Pero:

1) Partiendo de una igualdad formal las relaciones de las Partes son asimétricas, porque Estados Unidos conserva una posición militar, económica y tecnológica preeminente y cuenta con capacidad para tomar decisiones e identificar intereses *americanos* en términos que aún están lejos en el proceso de construcción de la Unión Europea. Es por eso que en esta relación sólo Estados Unidos aspira al liderazgo, que acaba entendiendo como un ejercicio hegemónico. Estados Unidos quiere la compañía de los Estados miembros de la Unión Europea en el despliegue de sus políticas, pero no está habitualmente dispuesto a sacrificar otros elementos que los secundarios si de asegurar tal

² El G-7 comenzó siendo en 1975, el G-5, cuando se reunieron en Rambouillet los Presidentes o jefes de gobierno de los cinco países capitalistas con el más alto Producto Interior Bruto de la Tierra (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Gran Bretaña), a los que se unieron, diez años después, en la *cumbre* de Nueva York, Canadá e Italia.

³ El G-8 es el G-7 más Rusia. La primera de estas *cumbres a ocho* se celebró en Nápoles en julio de 1994, siendo complementaria de la *cumbre a siete*, pues abarca sólo la parte política de la agenda.

⁴ Véase *National Security Strategy of the United States*, agosto 1991, pp. 2, 33

compañía se trata. Podría decirse que Estados Unidos tiene una fuerte inclinación a llevar adelante sus políticas de manera *unilateral en formato consultivo*. Estados Unidos ha de responder en grado suficiente a los intereses de sus aliados para desalentar su desafío al *status quo*⁵ y ha de estimular sus rivalidades y su identidad *nacional* para frenar la afirmación y desarrollo de una identidad y de un interés común servido por las instituciones y respaldado por un poder adecuados; de ahí la importancia de impedir la cristalización de la Unión Europea como sujeto políticamente integrado. Por otro lado, allí donde el proceso *europeo* ha podido establecerse sobre esas bases –como ha sucedido en el terreno comercial– el inevitable conflicto de intereses ha encarecido el recurso a medios de solución que eviten el encanallamiento de las diferencias, pues de no ser así las malas vibraciones acabarían transfiriéndose a otros ámbitos de relación; y,

2) una común inteligencia de valores compartidos y una genuina voluntad de acción común son, a menudo, muy difíciles de concretar. Los Estados miembros de la Unión Europea no sólo han rechazado seguir a Estados Unidos en muchos de sus objetivos políticos, sea en materia de desarme, persecución de crímenes internacionales, protección medioambiental o afirmación de derechos humanos, sino que han sido baluarte de posiciones que Estados Unidos pretendía derribar. Bien es cierto, también, que los mismos Estados miembros de la Unión se manifiestan y votan en el orden más disperso cuestiones que deberían afrontar de manera uniforme.

Estados Unidos puede dedicar alguna línea subalterna a la mención retórica del reforzamiento de instituciones internacionales *como las Naciones Unidas*⁶. La Organización –el Consejo de Seguridad– no es concebido por ellos como la columna vertebral del sistema internacional de paz y seguridad, sino sólo como uno de los instrumentos complementarios de su política. En un mundo bipolar, como el del periodo 1945-1989, los propósitos de instrumentación eran bloqueados por la Unión Soviética y viceversa; pero en un mundo unipolar (aun imperfecto) puede hacerse realidad⁷.

⁵. Se ejerce el poder cooptativo, señalaba hace años J.S. Nye, jr. para atraer a los aliados de manera que también “quieran” y no sólo “hagan” lo que quiere Estados Unidos (“The Changing Nature of the World Power”, *Political Science Quarterly*, 1990, nº 2, pp. 181-182).

⁶. Véase, por ejemplo, *National Security Strategy...*, cit., p. 3.

⁷. Véase D. ZOLO, *Cosmópolis. Perspectivas y Riesgos de un Gobierno Mundial*, Barcelona, 1998, para quien las Naciones Unidas encontrarán su lugar dentro del esquema trazado por los Estados Unidos para la protección de sus intereses, y no en conflicto con la potencia hegemónica (p. 52).

Las directrices que para la política exterior de los Estados Unidos propone Richard N. Haass, el hombre que dentro de la actual Administración, en el Departamento de Estado, ha de mirar más allá, alimentan este enfoque, haciéndolo aún más flexible y ajeno a consideraciones de legalidad internacional⁸. Para Haass el primer objetivo es poner en pie o reforzar instituciones mundiales y regionales que apunten los principios básicos del orden (lo que él entiende, seguramente, como *internacionalismo perfecto*); pero si Estados Unidos no puede lograr, mediante consultas e incentivos, el consenso requerido para la acción promotora del orden político, económico y militar, la alternativa es el *multilateralismo*, que concreta en la organización de *coaliciones* lo más amplias posibles bajo la conducción *normalmente* de los Estados Unidos. Estas agrupaciones, reconoce Haass, no son ideales, pues tienden a establecerse sobre bases *ad hoc* y ser reactivas, careciendo de la legitimidad de las Naciones Unidas o de los acuerdos regionales formales, pero son consistentes con un mundo en que la disposición de los gobiernos a cooperar varía de una crisis a otra. Aunque ha de reconocerse en Haass el esfuerzo por descalificar el *unilateralismo* puro y duro, el *unilateralismo de uno*, por entender que exigiría de la ciudadanía y del sistema político norteamericano más de lo que pueden dar⁹, advirtiendo que la búsqueda de colaboradores para ejecutar su política obliga a los Estados Unidos a renunciar a su libertad de acción y a moderar su discurso, ha de advertirse que el *multilateralismo* que predica no es sino *unilateralismo grupal* cuando las *coaliciones* se forman y actúan contra las normas y en el irrespeto de las competencias reconocidas a las instituciones internacionales. En último término Haass, cuyas opiniones hoy son reforzadas por el papel político que se le ha atribuido en la Administración de George W. Bush, auspicia la dimensión, el papel *imperial* de los Estados Unidos, y no se recata en expresar que “la coerción y el uso de la fuerza sería normalmente una segunda opción”. R. N. Haass precisa que esta dimensión imperial “no tiene un sentido de control territorial ni de explotación comercial, sino que tiene que ver con el gancho de la cultura Americana, la fuerza de su economía y la bondad de las normas promovidas”¹⁰. El apunte se comenta solo.

⁸ R. N. HAASS, “What to Do with American Primacy”, *Foreign Affairs* (September-October 1999), pp. 37-49.

⁹ Véase también S. P. HUNTINGTON, “The Lonely Superpower”, *Foreign Affairs* (marzo-abril 1999), pp. 35-49 (traducido al español (“La Superpotencia solitaria”) y publicado en *Política Exterior* (septiembre-octubre 1999), n° 71, pp. 39-53, muy crítico del unilateralismo de los Estados Unidos en la medida en que conduce a su aislamiento por ser el sistema mundial no *unipolar*, sino *unimultipolar*.

¹⁰ R. N. HAASS, “What to Do with ...”, cit., p. 41.

Contando con el pasmo lucrativo de China, dispuesta habitualmente a la abstención, siempre que no se moleste su política doméstica y Estados Unidos mantenga la cláusula de nación más favorecida en las relaciones comerciales, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha adoptado, una vez que la *guerra fría* terminó, más resoluciones que nunca. Su labor sigue siendo efectiva allí donde se generan, con cooperación de las partes en conflicto y anuencia de los Miembros Permanentes del Consejo, operaciones de mantenimiento y de consolidación de la paz que responden a mandatos claros y realistas y cuentan con los recursos humanos y materiales precisos.

Pero el Consejo ha renunciado a la centralidad en el recurso institucional a la fuerza armada; ha dejado en manos de los Estados miembros las operaciones de *imposición* de la paz, ignorándolas o limitándose a su autorización más formal; ha buscado compensar su evasión de la tarea para la que fue primordialmente concebido asumiendo otras (normativas, judiciales) que la Carta mantiene en el ámbito de las relaciones entre los Estados concernidos u orienta a otros órganos (Asamblea General, Corte Internacional de Justicia); ha permitido a sus Miembros Permanentes toda clase de licencias, incluso ser juez y parte de sus diferencias con terceros cuyos derechos no ha tutelado; ha alimentado la arbitrariedad aplicando distintas varas a situaciones materialmente similares haciendo en algunos casos, como el de Israel, del agravio comparativo regla; y ha carecido de voluntad y energía para hacer cumplir sus propias resoluciones cuando una de las partes cuenta con *influencias* (Sáhara Occidental).

El Consejo, pues, *no siempre actúa cuando y como debe* sino que, por el contrario, *a veces actúa cuando y como no debe*, estirando abusivamente sus competencias con interpretaciones desmedidas de los tipos –amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión– que desencadenan los poderes formidables del capítulo VII de la Carta –poderes que, por otra parte, no está en condiciones de controlar– o ejerciéndolas con cierta superficialidad, si nos atenemos a los resultados. Llegados a un cierto punto, las resoluciones del Consejo han sido para sus artífices como las bulas alejandrinas, que otorgaban a un príncipe, con exclusión de los demás, tareas de cristianización.

Estados Unidos se ha servido de la Organización en la medida en que se ha acomodado a sus intereses, para ignorarla con la mayor desenvoltura cuando el tiempo o las circunstancias apremian, invocando eventualmente la autoridad de las resoluciones del Consejo, sin prestar atención ni respetar su contenido; invocaciones genéricas, vacuas, como las que hace a los *principios del Derecho Internacional* o a los *intereses de la comunidad internacional*. La práctica del Consejo en la última década confirma su disposición al *emboba-*

miento cuando los derechos de los Estados miembros malditos son conculcados por Estados Unidos, solo o con sus aliados. El Consejo ya no sería el responsable principal de la seguridad colectiva sino sólo un instrumento alternativo al que acudir de nuevo para ampliar las medidas coercitivas al servicio de una política hegemónica, de manera que terceros países se vieran obligados a ejecutarla, o para endosar los acuerdos alcanzados *extra muros*, sea en Kumanovo (para Kosovo) o en Bonn (para el Afganistán), incluidos los despliegues de fuerzas *internacionales*.

Estados Unidos no había cumplido antes del 11 de septiembre de 2001 sus promesas de ponerse al día en los pagos a la ONU, sometiéndolos por imposición del Congreso a condiciones intolerables. Estados Unidos no ha manifestado, ni antes ni después de esta fecha, el menor interés en reforzar los mecanismos de seguridad colectiva a través de la ONU.

El 20 de enero de 2000 el senador Helms, tuvo la rara oportunidad de publicar su pésima opinión de la organización mundial en una sesión del Consejo de Seguridad. Allí Helms leyó la cartilla a una audiencia de embajadores y altos funcionarios, el primero, el Secretario General, resignados a soportarlo con la esperanza de mitigar su dañina animosidad.

El senador advirtió que el Congreso es el guardián del dinero de los contribuyentes americanos y que siendo Estados Unidos el primer inversor en la *empresa* de las Naciones Unidas el pueblo americano exige que respete su soberanía y sea una parte efectiva de su *arsenal* diplomático y no, como pretenden otros, el eje de un nuevo orden basado en el Derecho Internacional. Los americanos rechazan que la Carta de las Naciones Unidas sea la única fuente de legitimación del uso de la fuerza. Las obligaciones de Estados Unidos con la ONU no prevalecen sobre las leyes del Congreso. No hay institución de Naciones Unidas competente para juzgar las decisiones de política exterior y de seguridad nacional de los Estados Unidos. No fue el Derecho Internacional el que derrotó a Hitler ni ganó la guerra fría, sino la proyección de la fuerza, siguiendo principios morales, de las grandes democracias del mundo y es esa misma proyección de fuerza conforme a principios la única que puede garantizar la paz y seguridad del mundo en el futuro. El Derecho Internacional no se puede imponer a los americanos...

Si leyera a Mutis, el senador podría añadir: *vengo del norte, donde toda voz es una orden*. A gentes como Helms les sabe a poco que el Consejo de Seguridad haya actuado a menudo en los últimos años como una especie de poder fantoche, con más de un rasero para calibrar situaciones similares, usurpa-

ción de funciones de naturaleza judicial, formalización de políticas convenidas y ejecutadas por Estados Unidos y sus aliados y privatización, en definitiva, de los usos más intensos de una fuerza armada que ha escapado al control del Consejo.

La Administración Clinton, en parte rehén de un Congreso dominado por una mayoría republicana controlada, a su vez, por los sectores más integristas, se desmarcó de los puntos de vista de Helms recordando por boca de la Secretaria de Estado, Madeleine Albright, que sólo el Presidente y el Poder Ejecutivo pueden hablar por los Estados Unidos; el Consejo de Seguridad tuvo incluso la oportunidad de escuchar las opiniones y apreciar la actitud más cooperativa del senador Joseph Biden, jefe de la entonces minoría demócrata en el Comité de Relaciones Exteriores. Pero no sólo están confirmados los límites y las frustraciones impuestos por el Congreso al Presidente a lo largo de sus mandatos, sino que en lo esencial, sean demócratas o republicanos los ocupantes de la *Casa Blanca*, no se advierten grandes diferencias en la apreciación de problemas que se plantean dramáticamente en términos de supervivencia de Estados Unidos como nación libre e independiente, con sus valores fundamentales intactos y sus instituciones y su pueblo seguros, aunque ha de reconocerse que en esto los republicanos suelen ser más rotundos que sus competidores.

Ahora que la Casa Blanca cuenta, desde enero de 2001, con un inquilino de esta cuerda —aunque la deserción de la bancada republicana del moderado senador Jefford haya privado a sus correligionarios de la mayoría en la Cámara Alta y con ella de las presidencias de las comisiones, incluida la de Relaciones Exteriores ocupada durante demasiados años por el atrabiliario Helms— es perfectamente posible armar un orden paralelo de valores morales pasados por el filtro de los intereses prioritarios de los Estados Unidos sin la intermediación de normas legales cuya aplicación pueda ser objeto de un escrutinio institucional. El Derecho Internacional acaba siendo así el Derecho de los Estados Unidos en sus relaciones con los demás Estados y Organizaciones internacionales.

Junto a la ONU, como sistema alternativo de seguridad, emerge la OTAN, que ha pasado de la defensa territorial como alianza defensiva en el marco del artículo 51 de la Carta a la salvaguarda de intereses comunes en el espacio euroatlántico y en su periferia e incluso más allá. La OTAN ha sido la más ilustre superviviente de la *guerra fría*, gracias a su obstinada determinación a permanecer adaptándose a las circunstancias. Estados Unidos ha maniobrado eficazmente para conservarla, de cara al siglo XXI, en el centro de la

arquitectura de seguridad europea, impedir una identidad europea de defensa al margen de ella y, dentro de ella, marcar límites a la europeización en la estructura de mandos y controles a las tareas que los miembros europeos de la Alianza podrían llevar a cabo sin la participación directa de los Estados Unidos. Es obvio que la OTAN (Estados Unidos) trata –y seguirá tratando– de reducir al máximo el margen de autonomía de la Unión Europea si insiste en dotarse de una política de defensa y seguridad.

A la OTAN nada le es ajeno, tiene “una agenda exigente” dentro de un “planteamiento global” de la seguridad que reconoce la importancia de los factores políticos, económicos, sociales y ambientales junto con la indispensable dimensión de la defensa: rivalidades étnicas y religiosas, disputas territoriales, inadecuación o fracaso de los esfuerzos de reforma política, económica y social, violaciones de derechos humanos, disolución de Estados, actos de terrorismo, sabotaje y delincuencia organizada, interrupción del flujo de recursos vitales, grandes movimientos incontrolados de población, particularmente como consecuencia de los conflictos armados, todo eso puede ocasionar problemas que le interesan.

El *Nuevo Concepto Estratégico* de la OTAN (abril de 1999) menciona una sola vez –incidentalmente– el *Derecho Internacional* a lo largo de sus sesenta y cinco párrafos. El jarabe de pico incluye, además, una referencia al Consejo de Seguridad y tres, si las cuentas no me fallan, a (la Carta de) las Naciones Unidas, tratando de ofrecer una imagen de respeto y de colaboración extensiva a otras Organizaciones, Estados y grupos de Estados; pero reclama para sí la centralidad, ampliamente reflejada en el enunciado de sus objetivos y de sus misiones; en la referencia abierta a la cooperación con otras Organizaciones, entre ellas, las Naciones Unidas, pero en el mismo plano, la OSCE; en la deliberada exclusión de toda precisión sobre las relaciones (y mucho menos la subordinación) de la Alianza con el Consejo de Seguridad. El único control explícito en cualquier uso de la fuerza por la OTAN es el de sus propios órganos políticos (el Consejo Atlántico y el Secretario General).

Es patético que el principal impulsor de la creación de la ONU, Estados Unidos bajo Franklyn D. Roosevelt, haya asumido la tarea de socavar la Organización. Bien es cierto que recordar el papel de este Presidente, un demócrata de izquierdas para los parámetros norteamericanos, puede ser contraproducente en los oídos de esos líderes republicanos del Congreso para los que la ONU es el último nicho de una pandilla de rojos y tercermundistas corruptos, que no merecen un centavo de los contribuyentes *americanos*. Congresistas republicanos, martillo de infieles, suspiran por una nueva *Liga de Estados de-*

mocráticos (una OTAN pentecostal y pentacontinental) donde no haya más veto que el de Washington y sea posible tratar *sicut feras* a los Estados rebeldes, despojados de sus derechos. Eso era, por ejemplo, lo que proponía el representante republicano por Florida Joe Scarborough como complemento de su proyecto de retirada de Estados Unidos de la ONU, tan del gusto del senador Helms¹¹.

En todo caso, cuando “fallan” las Naciones Unidas o en las Organizaciones que pastorea encuentra dificultades, Estados Unidos actúa por su cuenta, armando si las circunstancias lo permiten coaliciones *ad hoc* o de fortuna, y enfrentando las necesidades logísticas y de información de sus acciones mediante el ejercicio de la influencia y la presión directas sobre los Estados que pueden satisfacerlas, en la inteligencia de que órganos, como el Consejo de Seguridad o el Secretario General de la ONU, se acomodarán a los hechos, anteponiendo el pragmatismo a la defensa testimonial de sus competencias. El orden mundial, decía ya en marzo de 1992 un borrador sobre seguridad nacional (*defence policy guidance*), es respaldado en última instancia por Estados Unidos que “debe estar en posición de actuar *en forma independiente* cuando no se logre impulsar la acción colectiva...”¹².

Puede decirse, yendo más lejos, que hay operaciones —como la iniciada el 7 de octubre de 2001 en el Afganistán— en que Estados Unidos prefiere actuar prácticamente solo para no someter su toma de decisiones a ninguna cortapisa. La mayoría de los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea tiene motivos para sentirse deprimidos. En el Consejo Europeo celebrado el 21 se había hecho un llamamiento a “una coalición mundial lo más amplia posi-

¹¹. Véase J. HELMS, “Saving the UN. A Challenge to the Next Secretary-General”, *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 1996, pp. 2-7.

¹². El 8 de marzo de 1992 el corresponsal militar del *The New York Times*, P. TYLER, desveló algunos extremos del borrador sobre *Defence Policy Guidance* que se venía preparando bajo la dirección del Subsecretario del Departamento de Defensa, P. WOLFOWITZ (que hoy sigue siendo con Bush, hijo, número 2 de este Departamento). En él se exponían de manera muy cruda los objetivos de los Estados Unidos en el plano militar. Las quejas de los aliados —y también de la Casa Blanca y del Departamento de Estado— provocaron una rectificación contemporizadora del documento de orientación estratégica para el quinquenio 1994-1999, finalmente suscrito por el Secretario de Defensa, Richard CHENEY (hoy, con Bush, Vicepresidente de los Estados Unidos), ampliamente reproducido por *The New York Times* y el *Washington Post*, el 24 de mayo de 1992. Según F. FUKUYAMA (“The beginning of foreign policy”, *The New Republic*, 17-24 agosto 1992, pp. 30-32) la versión inicial del documento no sugirió bloquear la emergencia de nuevas superpotencias entre los aliados de Estados Unidos, sino la de evitar la tentación manteniendo las alianzas de la *guerra fría* y el despliegue de fuerzas *americanas* en Europa y en Asia...

ble contra el terrorismo, bajo los auspicios de las Naciones Unidas". Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos redactaron incluso la identidad o el perfil del círculo mínimo de los invitados: "Además de la Unión Europea y los Estados Unidos...los países candidatos a la adhesión (a la UE), la Federación de Rusia, nuestros asociados árabes y musulmanes...(y) cualquier otro país que esté dispuesto a defender nuestros valores comunes" (al margen del nivel de abstracción en que la predicada comunidad de valores se sitúe). Estados Unidos ha buscado sólo las colaboraciones precisas de unos y otros para ejecutar sus planes. La misma Alianza Atlántica, que en los primeros días de octubre se ofrecía como claustro materno de cualquier operación –según el promitente *Nuevo Concepto Estratégico*– se veía, compuesta y sin novio, relegada a un papel menor, hasta mínimo, sin que le haya servido de mucho la disponibilidad de su Secretario General y de su Comité Militar para exhibir un amplio abanico de ofertas. En cuanto a la Unión Europea, la ilusión alimentada desde el Consejo Europeo de Colonia (junio de 1999) al dar los primeros pasos para la construcción de una política europea de defensa y seguridad servida por una capacidad de decisión y acción autónomas, se ha visto debilitada ante el espectáculo de los jefes de gobierno más significados buscando ser recibidos como tales en Washington o como tales participando en cenáculos restringidos.

La consideración de las instituciones internacionales como ejecutoras de los mandatos elaborados por Estados Unidos (y su entorno) es aún más clara en las organizaciones financieras, dada su misma articulación plutocrática. Las Asambleas del FMI y del Banco Mundial suelen celebrarse a continuación de las cumbres del G-7. Existen directivas expresas para proyectar sobre las políticas y programas de estas organizaciones las medidas coercitivas de Estados Unidos sobre otros países. Tampoco es ocioso recordar, con referencia la OMC, que al autorizar la ratificación del tratado constitutivo el Congreso se reservó la facultad de retirar su aprobación si, como consecuencia del análisis quinquenal de su aplicación, concluía que perjudicaba los intereses norteamericanos. O la disposición a sancionar mediante una especie de objeción de conciencia fiscal a las Organizaciones y órganos que no siguen sus dictados, sustrayendo de sus cuotas los porcentajes correspondientes a políticas que disgustan a la Administración o al Congreso, para que sepan *con quien están hablando*. Así ha ocurrido, no sólo con las instituciones financieras, sino también con la OMS, cuando avaló la producción de genéricos anti-sida en países en desarrollo contra el criterio norteamericano, más atento a los derechos de propiedad de las industrias farmacéuticas que al interés social, o con la Comisión de Derechos Humanos, cuando en el 2001 se ha atrevido a no elegir como miembro al representante de los Estados Unidos.

El control sobre las instituciones multilaterales se advierte también en la férrea supervisión que Estados Unidos trata de ejercer sobre sus principales ejecutivos. Por poner un ejemplo, el veto de EEUU a Boutros Boutros Ghali, cuando aspiraba a su reelección como Secretario General de la ONU, para imponer a Kofi Annan, fue toda una señal. Boutros-Ghali, que es copto, fue cabeza, si no de turco, de bautista; contaba con catorce de los quince votos del Consejo y con una amplia mayoría en la Asamblea General, por lo que no se sabe qué destacar más de la posición de Estados Unidos, si la arrogancia o el aislamiento diplomático¹³.

III. UN NUEVO ORDEN INTERVENCIONISTA Y REPRESIVO

Planificadores y estrategias tienen plena conciencia de la importancia decisiva del poder militar. En 1991 Estados Unidos era consciente de que sólo el poder nuclear de los herederos de la Unión Soviética, aun menguante, era todavía bastante para destruir la sociedad *americana* con un único ataque devastador¹⁴. Se comprende, pues, su reconocimiento de Rusia como heredera universal del *status* de la Unión Soviética, su política de concentración en ella del

¹³. R. HOOLBROKE, *To End a War*, Nueva York, 1999 (traducción española: *Para acabar una guerra*, Madrid, 1999, pp. 276-277), después de referirse a la decisión de Estados Unidos de negar a la ONU la cuarta co-presidencia de las negociaciones de paz en Bosnia-Herzegovina, añade: "Un año después, la lucha sobre el papel de la ONU prefiguró la determinación de Estados Unidos de oponerse a la búsqueda de un segundo mandato de Boutros-Ghali. Su actuación en Bosnia fue, más que cualquier otro asunto, lo que nos llevó a pensar que no lo merecía –en cambio, la fuerza de Kofi Annan en el bombardeo de agosto le había convertido en el favorito de muchos funcionarios estadounidenses". Hoolbroke concluye el punto: "Aunque la campaña de Estados Unidos contra Boutros Ghali, en la que nos enfrentamos a nuestros aliados, fue larga y difícil –especialmente para Albright, quien tuvo que aguantar las pesadas e injustas críticas por su papel– la decisión fue correcta y puede que haya salvado el papel de Estados Unidos en la ONU". El bombardeo de agosto al que se hace referencia es el que bajo el nombre de "Fuerza Deliberada" ejecutó la OTAN el día 30 de ese mes contra las posiciones serbo-bosnias alrededor de Sarajevo, hasta ese momento la mayor acción militar en la historia de la Alianza. Sobre este particular Hoolbroke nos dice en la p. 151: "Cuando todo hubo acabado y discutíamos (los funcionarios norteamericanos) sobre quien había sido de más ayuda, mis colegas de Washington por lo general señalaban a Kofi Annan en las Naciones Unidas y a Willy Claes y al general Joulwan en la OTAN. La valiente actuación de Annan en esas veinticuatro horas sería decisiva para que Washington le prestara su apoyo un año después para suceder a Boutros Boutros-Ghali como Secretario General de la ONU. De hecho, Annan se ganó el puesto aquel día".

¹⁴. Véase *National Security Strategy*..., cit., p. 1.

arsenal atómico de la URSS y su asistencia técnica y económica para la reducción de las fuerzas estratégicas, más allá de los tratados de desarme nuclear, mediante la compra a precios garantizados de todo el uranio extraído de las cabezas desmontadas, o la ayuda para reasentar a los miembros de las unidades militares que servían el poder atómico. La búsqueda de la invulnerabilidad frente a cualesquiera otros ataques nucleares, mediante la configuración del complejo *escudo antimisiles* cuya investigación ya supone inversiones multimillonarias, completa este panorama. Aunque este propósito se ha tambaleado al derrumbarse las *torres gemelas* (y una de las alas del *Pentágono*), al punto de relativizar sobremanera la azarosa y desequilibrante aventura, el negocio es seguro.

El objetivo esencial de la supremacía militar es la disuasión de toda competencia de un Estado o grupo de Estados, incluidos los aliados, evitando políticas de equilibrio contra los Estados Unidos. Las mayorías republicanas que han controlado el Congreso durante los mandatos sucesivos del Presidente Clinton –y que aún controlan la Cámara de Representantes– quieren *menos Estado*, incluso *menos diplomacia*, pero *más gastos en defensa*. El mismo Clinton, al vetar la Ley de Asignaciones para Operaciones en el Exterior (H.R. 2606) que implicaba un duro recorte presupuestario del Departamento de Estado (reducidos sus recursos, en términos reales, a la mitad de aquellos con los que contó Reagan en 1985), advertía: “Al negarle a Estados Unidos una inversión digna en diplomacia, este proyecto sugiere que deberíamos enfrentar las amenazas a nuestra seguridad sólo con nuestro poderío militar... Si financiamos deficientemente nuestra diplomacia, terminaremos usando en exceso nuestras fuerzas armadas... Dar menos de lo debido a nuestro arsenal de paz es tan peligroso como dar menos de lo debido a nuestro arsenal de guerra”¹⁵. Recordando sus frustraciones en la Secretaría General de la ONU, Boutros-Ghali apuntaba que los Estados Unidos no apreciaban la necesidad de la diplomacia porque les bastaba con el poder¹⁶. Así estaba denunciando la manifestación más obvia del *unilateralismo*.

La *pax americana* es un orden de dominación benevolente, dicen sus portavoces. ¿Habría que decir *compasivo* para ajustarse a la terminología del Co-

¹⁵. El Presidente Clinton criticó además expresamente la resistencia del Congreso a financiar la *Iniciativa Ampliada de Reducción de la Amenaza* (ETRI), diseñada para evitar que las armas de destrucción masiva y la tecnología de armamentos de la antigua URSS cayeran en manos impropias y que los científicos fuesen contratados por países y organizaciones terroristas (Véase *Meridiano CERI*, nº .30, diciembre 1999).

¹⁶. B. BOUTROS-GHALI, *Unvanquished: A US-UN Saga*, Nueva York, 1999.

mandante en Jefe Bush cuando, siendo candidato a la Presidencia de los Estados Unidos, calificaba su conservadurismo? En realidad se trata de un orden intervencionista y represivo que responde a lo que Marcelo G. Kohen ha denominado una *cultura de fuerza*¹⁷. Hay una disposición a utilizar exponencialmente el poder militar para afianzar su carácter determinante. Algunas operaciones armadas (Granada, 1983; Panamá, 1989) persiguen un efecto demostración (amén de servir como maniobras en vivo y experimentación de armamento). La supremacía militar quiere demostrarse a toda costa, con todos sus corolarios. Cuatrocientos mil millones de dólares US. para servir la política de defensa deben bastar.

IV. UN NUEVO ORDEN DISCRIMINATORIO

Se advierte en las *listas negras* elaboradas por Estados Unidos, que se ha atribuido la facultad de juzgar a los demás descalificándolos de acuerdo con criterios morales trufados de intereses que no lo son: a unos los llama *Estados-terroristas*, a otros *hampones*, *bomba*, *narco-Estados*...buscando para ellos una exclusión social y jurídica que los entregue sin escándalo ni reacción a sus medidas de fuerza. Una combinación de fundamentalismo cristiano, poder decisivo y unilateralismo han planeado sobre la acción exterior de la cabeza del Imperio desestabilizando las normas y arrastrando frecuentemente en esta aventura a los países europeos. El elemento decisivo es la disciplina, la lealtad al *hegemon*.

Desde que en noviembre de 1979 se produjo el asalto de la embajada de los Estados Unidos en Teherán y la toma de sus agentes como rehenes, la tentación de proponer un planteamiento semejante, que priva de derechos fundamentales, reconocidos por el Derecho Internacional General y por la Carta de las Naciones Unidas, a Estados soberanos, se ha hecho visible cada vez que se ha producido una violación espectacular del orden internacional, generalmente por la comisión de actos terroristas. Ya en la presente década Samuel P. Huntington, al prever el *choque de civilizaciones* entre *Occidente* y *los demás* (en particular una conspiración de *mustafás* y *fumanchúes*), dio con el paradigma que los halcones (y vampiros) del

¹⁷. M. G. KOHEN, "Manifeste pour le Droit International du XXI^e Siècle", en L. BOISSON DE CHAZOURNES y V. GOWLLAND-DEBBAS (eds.), *The International System in Quest of Equity and Universality. Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, Nijhoff, 2001, pp. 130-131.

Primer Mundo andaban buscando para comerse hasta las plumas de la paloma de la paz¹⁸.

Nada hay que oponer a la adopción de las más duras medidas contra Estados responsables de crímenes internacionales. La deslegitimación internacional de un Estado y la suspensión de su *status civitatis* como sanción de ilícitos particularmente odiosos es una medida progresiva, no siendo una novedad. Ya en la segunda mitad del siglo XVI Alberico Gentili excluía de la *societas gentium* a los pueblos que no practicaban ninguna religión, admitiendo contra ellos la guerra sin cuartel (*quasi contra feras*), equiparando al parecer el ateísmo a la antropofagia, la práctica de sacrificios humanos y la piratería como delitos contra el común de las gentes¹⁹.

Esto, naturalmente, supone un replanteamiento de algunas doctrinas establecidas sobre el carácter declarativo del reconocimiento de Estados, que presumían la respetabilidad de sus objetivos y la aceptación genérica de las reglas sociales²⁰. Pero, de darse esa reconsideración, ha de rechazarse que pueda dar lugar a una prerrogativa descentralizada, individual o grupal. La afirmación de que el

¹⁸ S. P. HUNTINGTON, "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs* (verano 1993), pp. 22-49 es un clásico, como tal traducido y publicado en el primer número de *Foreign Affairs en español* (verano 2001), pp. 225-245. Huntington dio una primera réplica a sus críticos en "If Not Civilizations, What?", *Foreign Affairs* (Noviembre-Diciembre 1993), pp. 186-194. Su tesis fue reelaborada y ampliada en un libro publicado en 1996, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, traducido al español y publicado ese mismo año bajo el título *El Choque de Civilizaciones y la Reconfiguración del Orden Mundial*. Me ocupé ampliamente del paradigma de Huntington en *Civilizados, Bárbaros y Salvajes en el Nuevo Orden Internacional*, Madrid, 1996, pp. 95 y ss. y, recientemente, en "Desvertebración del Derecho Internacional en la Sociedad Globalizada", *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional* (CEBDI), vol. V, 2001 (actualmente en prensa), epígrafe II. B. 3.

¹⁹ Un bosquejo de Alberico Gentili y de su obra en G. H. I. VAN DER MOLEN, A. *Gentili and the Development of International Law*, Amsterdam, 2ª ed., 1967. En español, A. GÓMEZ ROBLEDO, *Fundadores del Derecho Internacional* (Vitoria, Gentili, Suárez, Grocio), México D.F., 1989.

²⁰ J. VERHOEVEN, que en 1975 nos brindó una cualificada monografía sobre *La reconnaissance internationale dans la pratique internationale*, ha vuelto sobre el tema: "La reconnaissance internationale: déclin ou renouveau", *Annuaire Français de Droit International* (AFDI), 1993, pp. 7-40. También, C. HILLGRUBER, "The Admission of New States to the International Community", *European Journal of International Law* (EJIL), 1998, nº 3. En España, F. QUEL, "La práctica reciente en materia de reconocimiento de Estados: problemas en presencia", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* (CDIVG), 1992, pp. 39-81.

Estado-terrorista y el *Estado-pirata* están fuera de la ley internacional puede ser compartida; pero no las atribuciones de los Estados más poderosos para proceder unilateralmente a calificar y sacar conclusiones. Recordemos que el pirata capturado por Alejandro el Magno no advertía más diferencia entre ellos que la escala de sus depredaciones, según el relato de Agustín de Hipona.

El pensamiento más riguroso puede ser políticamente manipulado. Hace treinta años con las ideas de Myres S. McDougal se justificó la guerra de Vietnam²¹. Ahora una lectura maximalista de John Rawls (*The Law of Peoples*) podría llevarnos a una situación en la que los poderosos describirían, designarían y determinarían cuales son las sociedades estatales *bien ordenadas* y cuales las *tiránicas* y *expansionistas*, sacando de ello las oportunas consecuencias intervencionistas y sancionadoras²². Hay que estar precavidos frente a los alegatos entusiastas en pro de un orden *impuesto a recalcitrantes y obstinados* por una comunidad internacional mostrenca²³.

V. UN NUEVO ORDEN TRAMPOSO

Los más poderosos asumen el papel de *lingüistas supremos*²⁴. Hay, por un lado, un lenguaje sedativo, eximente, incluso autocomplaciente para las propias acciones que traspasan la legalidad internacional. De esta manera se tranquiliza a la opinión pública y se sortean controles parlamentarios. Así, por ejemplo, cuando Estados Unidos utiliza la violencia (*¿terrorista?*) en operaciones encubiertas, se nos habla de “códigos operativos de conducta”, de “bajas selectivas”; se reblandecen las guerras denominándolas “de baja intensidad”; se habla de guerras “limpias”; los crímenes de guerra se emboscan con la expresión de “daños colaterales”, o se ensalzan las virtudes “disuasorias” de las armas nucleares para justificar la perseverante determinación de Estados Uni-

²¹ Un análisis de la obra de McDougal en B. ROSENTHAL, *Étude de l'oeuvre de de Myres S. McDougal en matière de Droit International Public*, París, 1970.

²² J. RAWLS, “The Law of Peoples”, en S. SHUTE y S. HURLEY (eds.), *On Human Rights: Oxford Amnesty Lectures*, Nueva York, 1993, reproducido en *Critical Inquiry*, 1993, pp. 36-68. Véase C. ESPÓSITO y F. PEÑAS, “La justicia como equidad y el Derecho de los Pueblos. Dos posibles lecturas de un ensayo de John Rawls”, *Revista de Estudios Políticos* (REP), enero-marzo 1995, pp. 221-237. Posteriormente Rawls reelaboró su conferencia de 1993: *The Law of Peoples, with 'The Idea of Public Reason Revisited'*, Cambridge, Mass., 1998.

²³ Véase, por ejemplo, J.I. CHARNEY, “Universal International Law”, *American Journal of International Law* (AJIL), 1993, PP. 529-551.

²⁴ Véase M. WALZER, *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*, Londres, 1977, p. 10.

dos y sus aliados a recurrir a ellas para replicar a un ataque convencional; se consideran “inteligentes” y “selectivas” las bombas de Occidente; se califican de “quirúrgicos”, incluso de “morales”, los bombardeos; hasta se muere por un “fuego amigo”, que ya es morir; se llama “combatiente ilegal” al prisionero de guerra para zafarse de obligaciones con los detenidos en el campo de batalla; se llama “servicio de la deuda” a intereses usurarios de créditos no siempre bien habidos para pagar los cuales se imponen políticas de *ajuste* —es decir, escandalosos recortes de gasto social, que el primer mundo jamás se aplicaría a sí mismo— en países formalmente democráticos —es decir gobernados por clientelas de los poderosos elegidas mediante elecciones insuficientemente participativas, si no amañadas; cuando se aplica la *ley del embudo* dicese atender a “enfoques diferenciados”; por supuesto, la represión de quienes se manifiestan por la justicia social responde a una “crisis multifacética”; los Estados o entidades depositarias de los recursos financieros más opacos no son las cuevas de Bora Tora, sino “paraísos fiscales”...

Hay, por otro lado, una perversión del lenguaje cuando quienes infringen aparentemente las normas (por ejemplo, al imponer una zona de exclusión al vuelo a las fuerzas aéreas de un Estado sobre su propio espacio soberano) califican las acciones defensivas del mismo (localización por radar de aeronaves extranjeras que invaden dicho espacio en misiones de imposición de la zona de exclusión y de control) de “provocación” o de “amenaza de agresión”, reservando la noción de legítima defensa para sus acciones ofensivas contra instalaciones de radar, baterías antiaéreas...

En Kosovo, los gobiernos de los Estados miembros de la OTAN y sus portavoces hicieron lo posible por conducir a la opinión pública a la aceptación del bombardeo punitivo, que se descarga sobre un pueblo culpable. Esa opinión ya había metabolizado la malignidad de Serbia, servida por medios dispuestos a presentar sistemáticamente la actuación de las fuerzas policiales como una “agresión” a Kosovo, las medidas de represión del terrorismo como una “amenaza” a la población civil albanesa y a los albaneses como “kosovares”. Pero los albaneses no son todos los kosovares, Serbia no puede conceptualmente “agredir” a Kosovo y el juicio sobre la represión de la violencia terrorista debía hacerse caso por caso²⁵.

²⁵. Sobre este asunto véanse mis artículos “¿De la asistencia a la agresión humanitaria?: OTAN versus Consejo de Seguridad”, *Política exterior* (PE), mayo-junio 1999, n° 69, pp. 17-21, y “Un Nuevo Orden contra el Derecho Internacional: el caso de Kosovo”, *Revista Jurídica de la UAM* (RJUAM), n° 4, 2001, pp. 89-104 (versión electrónica en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, www.reei.org, n° 1, 2000).

La importancia de la semántica aumenta por el control de los medios de comunicación por empresas del Primer Mundo. La mitad de las 300 más importantes son de los EEUU; la mitad restante es en su casi totalidad europea o japonesa.

VI. UN DERECHO INTERNACIONAL UNIVERSAL, UNA SOCIEDAD INSTITUCIONALIZADA Y DEMOCRÁTICA

En último término, a los Presidentes de Estados Unidos *el mundo* les trae sin cuidado cuando *el mundo* no está dispuesto a seguirlos, a seguir a *América*. El *unilateralismo* de los Estados Unidos y su pretensión de permanecer por encima de leyes cuya observancia exige a los demás ha arruinado hasta ahora su vocación de liderazgo y expande la sospecha sobre cualesquiera clase de planes y proyectos que se presentan bajo sus auspicios. El listado de decisiones que testimonian su aspiración al ejercicio solitario y no solidario del poder es largo.

Esta cerrazón acumula interrogantes sobre la universalidad del orden de nuestra sociedad que el paradigma de Huntington pone en duda arguyendo la radical discrepancia de valores esenciales de las diferentes civilizaciones; universalidad realmente problemática por la oposición de los países capitalistas desarrollados a modificar el *status quo* para implantar un nuevo orden más representativo y, por lo tanto, más plural, e igualmente protector de los intereses de todos los grupos principales de Estados. Organizaciones internacionales como las Naciones Unidas podrían acabar, si no rompiéndose, por la inercia de supervivencia de toda Organización, sí desvanecidas, sustraída su energía por asociaciones informales y regionalismos fraccionalistas, muy lejos de esos otros regionalismos que, aplicados al principio de subsidiariedad, son el mejor complemento de una Organización mundial.

Hace cincuenta años los *pueblos* de los países que hicieron frente a las potencias del Eje se manifestaron resueltos "a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra..., a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre..., a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones...del Derecho Internacional (y) a promover el progreso social...dentro de un concepto más amplio de la libertad". Al cabo de medio siglo, si colocamos el registro histórico como una transparencia sobre el fondo de estos propósitos, sería injusto salvar a la ONU sólo porque, sin ella, todo habrá ido peor. De hecho, la Organización —a pesar de las interesadas denuncias de despilfarro y de la escasa diligencia contributiva de sus

miembros— ha sacado un partido considerable de recursos escasos, supo trascender a lo que inicialmente fue una coalición de vencedores, animó un proceso de descolonización, puso en marcha planes y estrategias para el desarrollo económico, social y humano, a menudo mal apreciados, hizo una notable aportación a la codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional y —sobre todo— aprendió a ser universal, renunciando a los parámetros de *civilización* que con anterioridad habían emboscado en clave de valores las técnicas de la dominación sobre lo que luego hemos llamado el *mundo en desarrollo*, la única oportunidad para muchos de tener una voz —incluso un voto— en problemas que afectan a la comunidad internacional en su conjunto.

Ahora que la *guerra fría* ha terminado es muy peligroso que el *establecimiento* de los países desarrollados (cristianos viejos o civilizados) pretenda combatir las actitudes revolucionarias emergentes bajo la cobertura del nacionalismo o de la religión mediante la ocupación represiva de la *revolución* o la inducción de nuevas sociedades regionales desafectas. Debiera entenderse que el universalismo de la sociedad y del Derecho Internacional es irreversible, que la transformación del mundo en una aldea, por lo menos en el orden tecnológico, y la interdependencia creciente de sus componentes hacen inviables las sociedades particulares o regionales estancas, relacionadas sólo episódicamente, y muy desestabilizadoras las concepciones que niegan al adversario derechos dimanantes de la condición soberana y de la igualdad formal.

Para evitar la ocupación sectaria de las aspiraciones más nobles de la comunidad internacional y guardarse del *ángel protector* con pistolas de oro han de auspiciarse organizaciones representativas y plurales, con garantías para los derechos fundamentales de los miembros. Hoy no puede decirse que los miembros de la ONU contemplan la Organización como un *patrimonio común de la Humanidad*²⁶, la llave maestra del sistema de coexistencia y de cooperación de los Estados a escala universal, o que se arrebatan por cumplir sus obligaciones estatutarias. Si no se refuerza el entramado institucional de la sociedad internacional, moderando así y sometiendo a normas el poder de todos los Estados, incluidos los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad y sus aliados, respetando el pluralismo, practicando la tolerancia (que ya invocó la Carta) y apuntalando la solidaridad en el interés común por la supervivencia, el *nuevo orden* más que viejo será viejísimo y la ONU no habrá cumplido cincuenta, sino todos los años.

²⁶ P. VALE, "Engaging the World's Marginalized and Promoting Global Change: Challenges for the United Nations at Fifty", *Harvard International Law Journal* (HILJ), 1995, pp. 283-294.

En las vísperas del cincuentenario de la Organización fueron muchas las incitaciones para festejar las bodas de oro con *una nueva Carta*, aliviada de disposiciones anacrónicas y enriquecida con las funciones, competencias, órganos y recursos convenientes a la cooperación universal, interestatal o no, para la supervivencia de la Humanidad ya en el umbral del siglo XXI (de la era cristiana). Asimismo, aunque sólo fuera para responder al aumento espectacular de sus miembros, que ya son 189, y guardar una más estrecha proporción entre su número y el de quienes componen los órganos selectivos, la Carta debía ser reformada.

Sin embargo, la reforma, aun limitada, parece haberse convertido en una misión imposible o, tal vez, abandonada ya a la constatación periódica de un desencuentro, más y más irrelevante a medida que el Consejo pierde peso político. Frustrada la ocasión del Cincuentenario, también la *Asamblea de Milenio* (septiembre de 2000) ha pasado como el agua por el arroyo. Si el Pacto de la Sociedad de Naciones y la misma Carta de las Naciones Unidas se levantaron sobre las cenizas de sendas guerras mundiales, es inquietante pensar que no hay reforma sin cataclismo. Si nos atenemos al relato de G. Day, Grecia voto a favor de la fórmula del veto en la Conferencia de San Francisco “en la convicción de que...la Carta se modificará con los tiempos, según el adagio del filósofo griego *todo se derrumbará...*”²⁷.

Ciñéndonos al punto que ha concentrado más atención —el Consejo de Seguridad— existe consenso sobre su ampliación, pero no sobre como hacerla ni sobre el *status* de sus miembros²⁸. Desde la perspectiva de los países en desarrollo, la importancia acumulada al término de la guerra fría por las dimensiones económica (comercio, recursos estratégicos) y social (flujos migratorios, *dumping* laboral) de la seguridad, la eventual militarización de la respuesta a los problemas que plantean y la renovación ahora a escala universal de la doctrina de la soberanía limitada de los Estados (de la periferia), hacen inquietante la visión de un órgano cuya composición está fuertemente descompensada en favor de unos miembros, los más poderosos, dentro de una legalidad que los sitúa —con sus intereses— gracias al derecho de veto, por encima de toda regla y con escasas posibilidades de verificación efectiva de la conformidad de sus acciones con la Carta, sea por una instancia política (Asamblea General), sea por una instancia judicial (Corte Internacional de Justicia).

Todo ello acentúa la conveniencia de una presencia más firme del *Sur*, si de los que se trata es de implantar un orden pluralista, tendente al compromiso. La

²⁷. G. DAY, *Le Droit de Veto dans l'ONU*, París, 1952, p. 88.

²⁸. Véase R. RIQUELME, *La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU*, Madrid, 2001.

mera ampliación del Consejo, al extender su base y reclamar un apoyo mayor para la adopción de decisiones, ha de mitigar los comportamientos abusivos. Pero no basta. Tampoco basta la atribución de membresías permanentes a países señeros del mundo en desarrollo en África, Asia y América latina, aunque vayan acompañadas del privilegio del veto, si el ejercicio del voto se determina atendiendo a intereses nacionales. Pero si el Miembro Permanente africano, asiático o latinoamericano, asume una genuina representación regional y el grupo participa de –y controla– las tomas de posición ante los proyectos planteados, la idea de un veto *regional* es progresiva y democratizadora, en la medida en que permitiría a los países en desarrollo reequilibrar institucionalmente un poder hoy totalmente decantado, en el respeto de la Carta, a favor de las grandes potencias.

La Carta, a pesar de todo, no sólo ha manifestado una notable capacidad de adaptación al cambio de circunstancias, sino que guarda aún potencialidades inexploradas o malbaratadas²⁹. Repasando su texto sorprende la cantidad de cláusulas *durmientes* o, por lo menos, *amodorradas*, su frustración generada habitualmente por el servicio que de esta manera prestaban a *los grandes*. ¿Qué fue de artículos como el 5, el 19, el 29, el 31, el 36.3, el 43 y los que le siguen, el 52 y su compañía, el 99...? El funcionamiento de la Organización puede mejorar sin necesidad de modificar la Carta. La mayoría de los miembros de la Organización está equipada, si le acompaña la voluntad política necesaria, para, *inter alia*, revitalizar la Asamblea General con una relación más estrecha con el Consejo de Seguridad, apoyarse en las organizaciones regionales dentro de los sabios términos que previó la Carta, insistir en la colaboración de los organismos no gubernamentales, evitar la reducción del Secretario General a la condición de jefe de personal que saborean algunas cancillerías. Si en la anécdota histórica de su primera sesión con jefes de Estado y de Gobierno, el 31 de enero de 1992, el Consejo de Seguridad declaró solemnemente por boca de su Presidente su disposición a reforzar la eficacia de la ONU "dentro del marco y de las disposiciones de la Carta", ¿por qué desdeñar la lectura más positiva de una declaración que, por lo demás, era expresión, implícita pero enfática, de antirrevisionismo?³⁰.

²⁹ Véase, por ejemplo, b. B. FERENCZ, B.B., *New Legal Foundations for Global Survival: Security through the Security Council*, Nueva York, 1994, donde se hacen propuestas imaginativas partiendo de la interpretación de la Carta vigente. Más recientemente, E. Y. MCWHINNEY, *The UN and a New World Order for a New Millenium*, La Haya, 2000.

³⁰ Sobre esta Declaración véase S. TORRES BERNARDEZ, "Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Comentarios y observaciones sobre la Declaración de los miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992", en *Hacia un Nuevo orden Internacional y Europeo. Homenaje al Prof. M. Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp.727-770.

Junto a eso, ha de contarse con la *reforma administrativa* de la Organización, su reestructuración en las esferas económica y social y una mayor proximidad a los *organismos especializados* lo que, de ser bien concebido y aplicado, puede dar lugar a éxitos extraordinarios en los nuevos ámbitos de cooperación en que ha de jugarse el destino común³¹.

VII. REFLEXIÓN FINAL

En una sociedad que cambia sería ilusorio concebir el Derecho Internacional como un orden pacífico y compacto. No podemos analizar la realidad jurídica sin entrar en el incierto e inestable proceso de su transformación ni debemos aislar la violación de las normas del contexto histórico en que se producen. Dicho esto, conviene precisar que los miembros de esa sociedad han proclamado el carácter imperativo de normas que han considerado fundamentales y han calificado en cierto momento su infracción como un crimen internacional. Aunque los métodos de producción normativa internacional son muy laxos y pueden implicar actos transgresores en su provocación, a ninguna persona sensata le ha pasado por la imaginación que el nuevo orden pueda originarse a partir de actos criminales, sea cual sea el ropaje con que se vistan. Tampoco podemos confundir el ámbito de la discrecionalidad con la mera arbitrariedad, aceptar que la seguridad jurídica sea sacrificada por otras adjetivaciones o pretender que la condición democrática de un gobierno lo exime de una acusación de agresión o de crímenes de guerra. La predicación de los derechos humanos y la injerencia armada mal llamada humanitaria no es compatible con la práctica de la antropofagia, adopte o no formas sofisticadas.

Lejos de la *auctoritas totius orbis* en la que los teólogos españoles del Siglo de Oro fincaron el fundamento del Derecho de Gentes, la inspiración del *Nuevo Orden* podría estar, como he sugerido en otro lugar, en el de los chimpancés, un mundo en el que la emergencia de un vencedor indiscutible anuncia la mejoría de una relación negativa³². La sugerencia es hoy más pertinente, una

³¹. A tal fin, el Secretario General inició en 1997 lo que en la *Memoria anual* de la Organización 1998 llama "una revolución silenciosa", con base en un programa presentado en el verano de 1997 a la Asamblea General. Véase K. ANNAN, *Alianza para una Comunidad Mundial. Memoria anual sobre la labor de la Organización 1998*, párrafos 4-12, 184 ss. Asimismo, en la última *Memoria*, correspondiente a 2001, párrafos 10, 46, 228-229, 232-233.

³². A. REMIRO BROTONS, *Civilizados, bárbaros y salvajes en el Nuevo Orden Internacional*, cit., pp. 217-218. Sobre los chimpancés, F. DE WAAL, *Peacemaking among Primates*, Cambridge, 1989; A. SOMIT, "Humans, Chimps and Bonobos. The biological bases of aggression, war and peacemaking", *Journal of Conflict Resolution* (1990), pp. 553-582.

vez que se ha comprobado que el 99% de nuestros genes son idénticos. En todo caso los victoriosos chimpancés del *Primer Mundo* –y sus crías– no son los ciento ochenta y nueve de las Naciones Unidas.

Habrà quien opine que no hay por qué contemplar la Carta de las Naciones Unidas como un texto sagrado. Sin embargo, el Derecho Internacional edificado a partir de la Carta ha supuesto un paso de gigante en la historia de las relaciones internacionales³³. Urge volver a ella, manifiestamente mejorable, para reconstruir el consenso sobre las instituciones que han de servir los principios que nos hemos dado y para ampliar o complementar estos principios. Su contenido democrático y el proyecto de sociedad internacional que encarna siguen siendo de gran actualidad, su potencialidad está intacta.

La necesidad básica es la supervivencia, de hombres, de pueblos, de Estados, de la humanidad. El hombre necesita alimento, salud, educación básica, como premisas de su dignidad y de su libertad. Los pueblos han de salvar su identidad y su cultura. Los Estados siguen siendo las unidades políticas que, soberanas e independientes, conforman la sociedad internacional primaria. La humanidad, que engloba a todos, es titular de un patrimonio común y acreedora de la solución de problemas hoy planetarios, como la conservación del medio natural y el desarrollo humano. La Tierra se ha repetido, una y otra vez, es la *aldea global*, donde a diferencia de antaño es imposible que los diferentes grupos humanos organizados políticamente vivan estancos, ignorándose recíprocamente.

Esta problemática universal debería conducir a una sociedad igualmente universal, con una articulación institucional cada vez más democrática y vigorosa para la solución de los problemas a la luz del principio de solidaridad. Pero el reparto desigual del poder, su acumulación y conservación como uno de los objetivos esenciales de los Estados para satisfacer sus intereses particulares, unido a la desigual satisfacción de las necesidades básicas de los hombres en perjuicio de los más débiles, sigue favoreciendo una articulación social blanda y discriminatoria, dentro de la cual los *grandes* disputan la hegemonía o tratan de neutralizarse, mientras los *pequeños* quedan sometidos a una *dominación benevolente* o, en el peor de los casos, son expulsados de la sociedad, pagando las consecuencias. La acomodación de los grandes supone la elección entre un orden unipolar o multipolar, más o menos formalizado; la domesticación de los pequeños implica la amenaza de excluir de la sociedad, para situar

³³. Véase M. G. KOHEN, "Manifeste pour le Droit International...", cit., pp. 128, 141 y ss.

en el círculo exterior del sistema, a los rebeldes, mediante un proceso de deslegitimación, que los priva de los derechos del Estado, en su caso como miembro de organizaciones internacionales, haciendo de ellos, parias y marginales, nuevos o renovados *bárbaros y salvajes*.

La principal tarea de los iusinternacionalistas, recordaba Ramón Arnaud, es “conservar un Derecho Internacional universal capaz de salvaguardar la paz, solucionar los conflictos, regular las relaciones y propiciar la cooperación entre pueblos que difieren por religión, cultura, grado de desarrollo y sistemas legales. Hay que reforzar las instituciones internacionales haciéndolas más representativas y plurales, sin perjuicio de ser sensibles a la realidad del poder. Pero los más poderosos no han de estar por encima de la legalidad internacional ni sus pretensiones pueden imponerse unilateralmente a los otros sujetos soberanos, democráticamente organizados”³⁴.

El interesado planteamiento del gobierno de los Estados Unidos al polarizar la sociedad internacional con su división entre *buenos* (los que están conmigo) y *malos* (los que no están conmigo, condenados fatalmente a estar contra mí) empuja a la formación de bloques atraídos por la fuerza y hace del orden internacional un concepto precario, vinculado a la tregua más que a la paz, a la secta más que a la humanidad. Un orden impuesto a la mayoría de los países y habitantes del planeta no es la mejor concepción del mundo por construir. Es ese espíritu arrogante y reaccionario –el complejo de superioridad subyacente– el que explica la insensibilidad de esta construcción frente a las causas profundas (la insatisfacción de las necesidades primarias, la humillación) por las cuales los desesperados pueden acabar pastoreados por los profetas del cambio mediante la criminal violencia terrorista. No es preciso ser un integrista islámico para sostener objetivos políticos, económicos y sociales que tienen que ver con la dignidad humana y la justicia social sobre la Tierra. Desde luego, esos objetivos no se conseguirán con el crimen. Pero tampoco se acabará con el terrorismo internacional –todo lo contrario– bombardeando a todos aquellos con los que se tienen cuentas pendientes.

¿Por qué no? Tal vez el programa que se propone para solucionar la situación del Afganistán sea bueno también para el planeta: un gobierno de base amplia, pluriétnico y plenamente representativo, empeñado en el mantenimiento de la paz, respetuoso de las normas internacionales y de los derechos humanos sin distinción de género, raza y religión, cooperativo en la lucha con-

³⁴. Tomo la cita del prólogo que redacté para la monografía de R. RIQUELME sobre *La reforma del Consejo de Seguridad...*, cit., p. XVII.

tra el terrorismo y toda clase de tráficos ilícitos, solidario y asistencial, volcado en la construcción de una sociedad alfabetizada, saludable y progresista.

Para la satisfacción de estos objetivos es primordial que la *sociedad civil*, particularmente en el *Primer Mundo*, sea capaz de generar movimientos y ONG's practicantes de la religión de la solidaridad universal, dispuestos a representar el interés común de la Humanidad. De esta manera, ejerciendo los derechos y libertades propios de los estados de derecho democráticos podrán influir decisivamente sobre los gobiernos y las Organizaciones intergubernamentales. En este sentido "batallas" como las de Seattle, Praga, Gotemburgo o Génova, tienen una carga simbólica no menor que la reunión de más de ciento cincuenta jefes de Estado y del gobierno en Nueva York para celebrar la *Cumbre del Milenio* y es una bendición que el Foro Social Mundial de Porto Alegre haya venido a competir por los medios de difusión de un mensaje alternativo al del Foro Económico Mundial de Davos.

Americanos y europeos, se había advertido un año antes del "11 de septiembre", estaban distanciándose acerca de cómo promover mejor la seguridad y la estabilidad, no sólo en Europa, sino en otros lugares. Sus distintas opciones eran cada vez más notorias, particularmente en la doctrina militar, donde el enfoque americano del "full spectrum warfighting" se encontraba con el enfoque europeo en un "full spectrum peacekeeping"³⁵. Después del "11 de septiembre" los americanos han acentuado su enfoque. En cuanto a Europa, ser el primer donante de ayuda a los países en desarrollo no basta para consolidar la credibilidad en quienes se atribuyen una visión pluralista del mundo, institucionalizada, respetuosa de las normas, si se acaba prestando una asistencia vicaria en operaciones decididas y controladas por quienes no respetan las instituciones ni las normas y, encima, pasan el plato. Nadie va a renunciar a los lazos permanentes y sólidos con Estados Unidos cuyo beneficio recíproco es indudable. Pero sería bueno pensar en la articulación a medio plazo, sin prisa, pero con determinación, de un poder moderador del Nuevo Orden marcado por la primera potencia del mundo, con la que se comparten muchos valores, pero a menudo no su interpretación y menos sus métodos, por no hablar ya en términos de intereses. Sólo así podrá asentarse la credibilidad de la UE, establecerse y verse su *diferencia*.

³⁵. J. LINDLEY-FRENCH, "Leading Alone or Acting Together? The Transatlantic Security Agenda for the Next US Presidency", *Occasional Papers* 20, Institut d'Études de Sécurité, París, septiembre 2000.